

**Eric Sabourin - Stéphane Guéneau**  
**Julianna Colonna - Luiz Raimundo Tadeu da Silva**  
**Organizadores**

# **Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais**



# CAPÍTULO 1

## MARCO TEÓRICO E METODOLÓGICO: a ação pública para a agroecologia

*Eric Sabourin*

*Stéphane Guéneau*

*Julianna Colonna*

*Luiz Raimundo Tadeu da Silva*

---

### Introdução

Desde 2012, o Brasil conta com uma Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, a PNAPO (BRASIL, 2012), que reúne mais de 120 ações de dez ministérios coordenados na Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) em interlocução com a sociedade civil organizada no seio da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção orgânica (CNAPO), sob a coordenação da Secretaria da Presidência da República. As ações foram conduzidas a nível federal de acordo com o 1º Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO I), para o período de 2012 a 2015 (SAMBUICHI et al., 2017). Elas foram redefinidas em 2015 no marco do PLANAPO II (2016-2019) que não chegou a ser implementado, ou foi de maneira muito reduzida e fragmentada, em função da mudança de governo de outubro 2016, após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff que tinha, de fato, mostrado um interesse especial em promover essa política (SCHMITT et al., 2017). Entre 2015 e 2016, houve incremento de 133,4% dos valores de investimento destinados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) agroecologia segundo (OLIVEIRA, 2017) e dois editais do programa Ecoforte de fortalecimento das redes de organizações e produtores agroecológicos desde 2014. As avaliações do PLANAPO I indicam como principal elemento positivo o caráter participativo e intersetorial da política, mas deploram a redução dos recursos liberados com relação ao orçamento programado (SAMBUICHI et al., 2016).

Houve, de fato, um salto na institucionalização da agroecologia (NIEDERLE et al., 2019), sendo o Brasil considerado um pioneiro em nível internacional (BAYLE; BEAUVAL, 2013). Em 2018, a PNAPO foi premiada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), por ser reconhecida como uma das melhores leis de promoção da agroecologia do mundo (prêmio “*Future Policy Award*”).

Desde o início do governo Temer (maio de 2016), o país sofreu uma brutal desconstrução de políticas de apoio à agricultura familiar (DE MATOS, 2017; MATTEI, 2018; SABOURIN, 2018). A ruptura de trajetória foi marcada imediatamente depois dessa data pela extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que era encarregado da implementação da política de agricultura familiar. Os recursos destinados à agricultura familiar foram progressivamente reduzidos, e várias políticas públicas foram paralisadas. Por exemplo, os recursos aplicados na aquisição de produtos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), um programa que incentiva o manejo agroecológico dos sistemas produtivos, foram reduzidos de R\$ 287,5 milhões em 2015 para R\$ 63,3 milhões em 2018, ou seja, uma diminuição de 79% no período (CONAB, 2019).

Sendo a PNAPO uma política que tem como protagonista principal a agricultura familiar e camponesa (MOURA, 2017; NIEDERLE et al., 2019), ela não escapou desse movimento de desmantelamento. O atual governo Bolsonaro continua esse desmonte. Ao decidir a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) logo depois da sua posse (CASTRO, 2019), o presidente em exercício começou a desconstruir o quadro institucional que sustenta a agroecologia, já que o CONSEA contribua para fortalecer o diálogo intersetorial entre a agricultura e outras áreas como a saúde, a nutrição e a economia solidaria (NIEDERLE et al., 2019). A assinatura do Decreto nº 9.784, de 7 maio de 2019, que declarou a revogação da CIAPO e da CNAPO (BRASIL, 2019), completa de maneira efetiva esse desmonte da política federal de agroecologia.

No entanto, as iniciativas anteriores ou posteriores de estruturação de políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica nas unidades federativas do Brasil, mantiveram a sua trajetória. Vários estados contam com esse tipo de política construída em paralelo à PNAPO ou antes da PNAPO, em diálogo com a sociedade civil mediante câmaras estaduais de agroecologia e produção orgânica. Algumas já resultaram em leis ou programas como é o caso no estado do Rio Grande do Sul ou no Distrito Federal. Outras estão numa fase de construção como, por exemplo, na Bahia e no Rio de Janeiro.

Embora a trajetória de institucionalização da agroecologia no nível federal já tenha sido objeto de várias análises (PETERSEN et al., 2013; SAMBUICHI et al., 2017; NIEDERLE et al., 2019), poucos estudos examinaram os processos de elaboração das políticas estaduais de agroecologia e de produção orgânica (PEAPOs), em particular em uma perspectiva comparativa.

Em 2017, equipes de pesquisadores reunidos na Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina (Rede PP-AL. Disponível

em: <www.pp-al.org.es/>), realizaram um balanço das políticas nacionais a favor da agroecologia em oito países da região (SABOURIN et al., 2017). Na continuidade desse estudo, pesquisadores de doze instituições membros da Rede PP-AL decidiram aplicar a mesma matriz de análise nas políticas estaduais de agroecologia e produção em 09 estados na União e no Distrito Federal (DF, MG, RJ, SP, RS, PR, MA, SE, BA e PA), examinando também, quais são as interações existentes a nível territorial entre as políticas estaduais e a PNAPO, ou o que sobrou dela.

Este estudo tem como objetivo analisar os processos de construção, institucionalização e implementação das políticas públicas para a agroecologia em vários Estados Federados para identificar, avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas e interações entre atores públicos e sociedade civil. Uma das questões do estudo era, em particular, verificar em que medida as dinâmicas atuais no nível subnacional contrapõem ou, ao contrário, reforçam as rupturas que foram observadas no nível federal.

## Referencial teórico mobilizado

Segundo Leslie Pal, (1992, p. 2) uma política pública constitui “uma série de ações ou inações que autoridades públicas escolhem adotar para regular ou responder a um problema ou um conjunto de problemas interligados”. Para Simeon (1976, p. 548), a política pública é “o que os governos fazem e porque o fazem”. Para Dye (1984, p.1) ela é também o que os governos “escolhem não fazer”.

A abordagem de análise das PEAPOs baseia-se no referencial conceitual e metodológico da sociologia da ação pública. Lagroye et al. (2002, p. 501) definem a ação pública como o “conjunto de efeitos, não necessariamente previsíveis e coerentes, resultantes de interações entre instituições interdependentes, entre os agentes dessas instituições e uma quantidade de atores sociais interessados pelas decisões políticas”. Apesar da natureza multidisciplinar da análise de políticas públicas, que envolve disciplinas como a economia, as ciências da administração ou as ciências políticas, a escolha de uma abordagem sociológica para o estudo comparativo das políticas de agroecologia no nível subnacional refere-se à sua capacidade de analisar o papel dos atores privados e públicos, bem como suas interações no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas (HASSENTEUFEL, 2011).

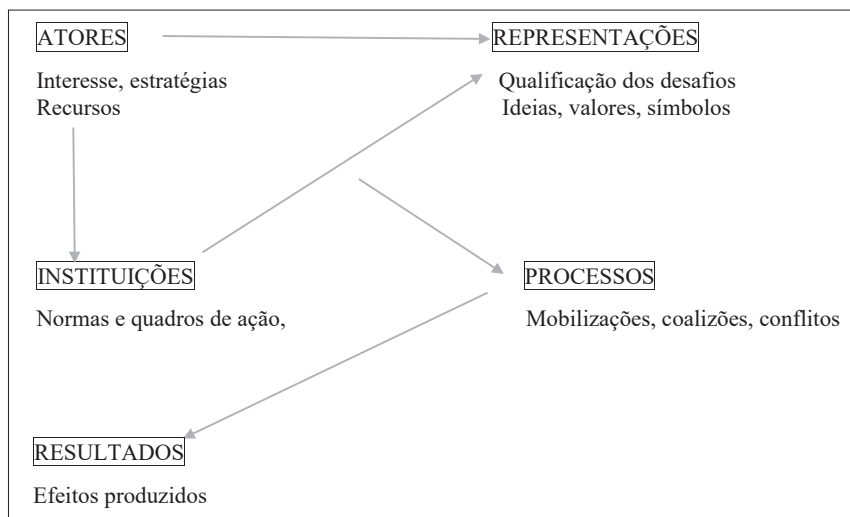
A ação pública, no recorte proposto nesse estudo, é materializada e, portanto, analisada, a partir da construção das PEAPOs. Para entender por que e como a ação pública foi construída e quais são seus efeitos, optou-se por adaptar um quadro de análise conhecido como o pentágono da ação pública

(LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a), que inclui cinco variáveis: atores, instituições, ideias, processos e resultados.

Os atores podem ser individuais ou coletivos, são dotados de recursos, têm certa autonomia, estratégias e são capazes de fazer escolhas, são mais ou menos guiados por seus interesses materiais e/ou simbólicos. As representações são os quadros cognitivos e normativos que dão sentido às ações, as condicionam e as refletem. As instituições são as normas, regras, rotinas, procedimentos que governam as interações. Os processos são as formas de interação e sua recomposição no tempo [...]. Os resultados, (outputs) são as consequências, os efeitos da ação pública (LASCOUMES; LE GALES, 2012, p. 45-46).

Embora a primeira representação gráfica desse quadro apresente a forma geométrica de um pentágono com as variáveis interligadas, os autores modificaram essa figura na segunda edição de sua obra, para destacar a dimensão menos simétrica e mais dinâmica das relações entre essas variáveis (Figura 1).

**Figura 1 – O “pentágono” da ação pública**



Fonte: Lascoumes e Le Galès (2012b).

A institucionalização da ação pública, aqui da agroecologia, não necessariamente está sancionada por uma lei ou uma política estadual. A sociologia da ação pública examina os processos relevantes que permitem a colocação da questão agroecológica na agenda pública. Ela se interessa pelas propostas e controvérsias entre as concepções da agroecologia que se estabilizam como referências para a ação, e analisa através qual tipo de dispositivos institucionais elas se estabilizam.



Quais são os obstáculos para essa institucionalização? E quais são os efeitos dessa dinâmica de institucionalização sobre os instrumentos e as práticas de agroecologia (práticas de transição/transformação ou pelo contrário, “convencionalização”?).

Alguns capítulos têm mobilizado algum referencial teórico complementar em particular em torno do conceito de rede de atores (RHODES, 2008) ou de redes de ação pública (LE GALÈS; THATCHER, 1995). A noção de rede foi mobilizada nos casos de estados onde não existe ainda (ou não existe mais) um movimento social da agroecologia estruturado e estabilizado. Mobilizamos esse conceito, porque se adequa melhor a realidade institucional fragmentada da agroecologia em alguns estados que ainda não constituíram um verdadeiro movimento social estruturado e estabilizado. Segundo Rhodes (2008) “as redes de políticas públicas são conjuntos de ligações institucionais formais e informais entre agentes governamentais e outros atores estruturados em torno de crenças e interesses compartilhados, negociados de forma permanente, na formulação e implementação de políticas públicas” (RHODES, 2008, p. 426).

Le Galès e Thatcher (1995) as definem como: “o resultado de cooperação não hierárquica mais ou menos estável entre organizações que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e podem compartilhar normas e interesses. Essas redes desempenham um papel decisivo na definição da agenda, da decisão e da implementação da ação pública” (LE GALES E THATCHER, 1995, p. 15).

Os autores do capítulo sobre o DF mobilizam a noção de comunidade epistêmica para caracterizar a influência de redes de peritos e acadêmicos. Haas as define como “redes de profissionais com experiência e perícia reconhecidas em um campo particular que possam demonstrar conhecimento relevante sobre políticas públicas nesse campo” (HAAS, 1992, p. 3).

Finalmente, não é possível analisar a construção das PEAPOs sem examinar o nível federal com a criação, o sucesso inicial e o desmantelamento rápido da PNAPO. Bedjar (2014) mostra todo o interesse do princípio de subsidiariedade numa administração federal para implementar ações e decisões públicas no nível mais local ou territorializado. No entanto, no caso do federalismo Brasileiro associado a um presidencialismo de coalizão não programático, mas oportunista no parlamento, a subsidiariedade é pouco operacionalizada. De fato, segundo Arretche (2013), não é necessário obter supermaiorias em inúmeras arenas de veto para aprovar legislação em nível nacional e as minorias regionais têm poucas oportunidades de vetar. O poder central é fortalecido, não enfraquecido.

## Metodologia

Do ponto de vista metodológico, inicialmente, foi elaborada uma primeira matriz de análise inspirada em uma pesquisa anterior conduzida no âmbito da rede “Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina” (PP-AL. Disponível em: <[www.pp-al.org/es](http://www.pp-al.org/es)>), cujo objetivo era realizar um

estudo comparativo das políticas nacionais de promoção da Agroecologia nos países da América Latina. Posteriormente, essa matriz foi adaptada ao objeto de estudo – a análise comparativa das políticas agroecológicas no nível subnacional – com base no arcabouço teórico acima apresentado (ver Quadro 1). Essa matriz foi aplicada em nove estados federados e no Distrito Federal (Pará, Maranhão, Distrito Federal, Bahia, Sergipe, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) e na cidade de São Paulo. Ela serviu de grade de leitura para diferentes fontes e técnicas de coleta de informação: a análise da bibliografia, documentos oficiais e arquivos, observações participantes em reuniões e fóruns e, finalmente entrevistas dos atores-chaves dessas políticas em cada estado. Por fim, foi realizada uma oficina coletiva de análise comparativa em 11 de março de 2019 na Universidade de Brasília para harmonizar e estruturar os resultados dos estudos de caso.

**Quadro 1 – Grade de análise das políticas de promoção da ecologia aplicadas no nível subnacional**

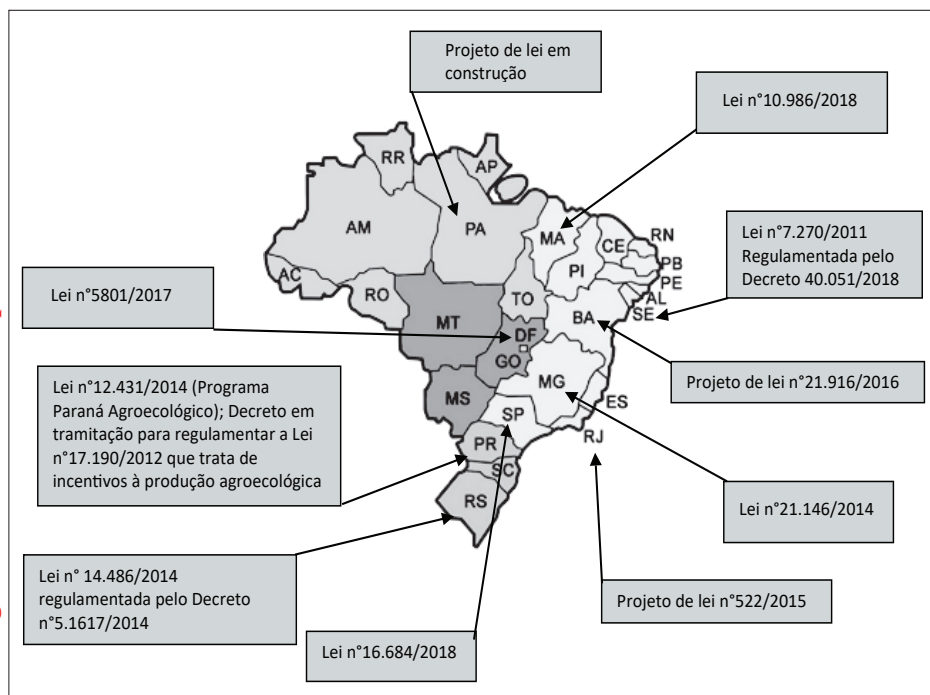
<b>1 Atores</b>
Atores-chave (individuais e coletivos) da construção da PEAPO
Funções dos atores e forma de relação entre o Estado e a Sociedade civil
Recursos e interesses dos atores
<b>2 Representações</b>
Ideias e concepções de agroecologia prevalentes na PEAPO
Tensões entre atores (no sentido da confrontação das ideias)
Principais problemas públicos (sociais) que se destacam nos debates e/ou na agenda política
<b>3 Instituições</b>
Trajetoória institucional (inclusive “dependência de caminho”) e situação atual da PEAPO (em construção, aprovada, implementada)
Contexto político estadual e contexto político post-eleições
Nível de institucionalização
<b>4 Processos</b>
Coalizões políticas a favor e a contra a PEAPO
Espaços de debate e arenas
Pontos de tensões e conflitos entre atores e coalizões
<b>5 Resultados</b>
Modelo de governança da PEAPO
Instrumentos da PEAPO
Instrumentos que dialogam com a PNAPO e com outras políticas (estaduais ou federais)

Fonte: Autores.

## Apresentação dos capítulos do livro

Além desse capítulo teórico metodológico, o livro é composto por dez capítulos com análises dos processos de elaboração das PEAPOs e dos seus antecedentes em dez estados federados que integram as cinco grandes regiões do Brasil (Figura 2).

**Figura 2 – Situação da institucionalização das PEAPOs nos dez estados estudados**



Fonte: Autores.

O capítulo final sintetiza os resultados e os analisa transversalmente a título de considerações finais. Na região Norte/Amazônia se trata dos estudos no estado do Pará; no Nordeste são os casos da Bahia, Maranhão e Sergipe; no Centro-oeste os casos do DF; no Sudeste os casos de Minas Gerais Rio de Janeiro e São Paulo e no Sul os casos dos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul.



## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil. In: **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n. 2, p. 133-150. 2013.

BAYLE, E.; BEAUVAL, V. **Le Brésil, un pionnier de l'agro écologie**. Expériences d'AVSF et de ses partenaires. AVSF. Lyon, 2013.

BEDNAR, J. Subsidiarity and Robustness: Building the Adaptive Efficiency of Federal System. In: NOMOS L. V. **Federalism and Subsidiarity**. New York: NYU Press, 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 4, 21 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 3, 8 maio 2019.

CASTRO, I. R. R. D. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, 2019.

CONAB. Agricultura Familiar. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Resultados das ações da Conab em 2018. **Compêndio de Estudos Conab/ Companhia Nacional de Abastecimento**, n. 20, p. 24, 2019.

DE MATTOS, L. M. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil**, n. 39, 2017.

DOS SANTOS, A. D. S. et al. Trajetória e desdobramentos da construção da Caravana Agroecológica e Cultural de Sergipe. **Cadernos de Agroecologia**, v. 10, n. 3, 2016.

EMBRAPA. **Marco referencial em agroecologia**. Brasília, DF: Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), 2006.

HAAS, P.M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HASSENTEUFEL, P. **Sociologie politique: l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2011.

KALIL, L. M.; MARRA, C. A. As contribuições da Marcha das Margaridas para o avanço da pauta agroecológica no Brasil. **Cadernos de Agroecologia**, v. 10, n. 3, 2016.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: EDUFAL, 2012a.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologie de l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2012.

LE GALÈS, P. ; THATCHER, M. (Orgs.). **Les réseaux de politique publique**. Debat autor des policy networks. Paris: Ed. L'Harmattan, 1995.

MATTEI, L. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. **OKARA: Geografia em debate**, v. 12, n. 2, p. 293-307, 2018.

NIEDERLE, P. A. et al. A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. **Redes**, v. 24, n. 1, p. 270-291, 2019.

NORDER, L.A.; LAMINE, C.; BELLON, S.; BRANDENBURG, A. Agroecologia: polissemia, pluralismo e controvérsias. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 3, p. 1-20, 2016.

OLIVEIRA, E.; SILVA J.; GOMES, T.; JOSEPH, D.; MONTEBELLO, A.; MARJOTTA-MAISTRO, M. Análise do Pronaf Agroecologia numa perspectiva de desenvolvimento rural sustentável. In: X CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROECOLOGIA, Brasília, Setembro de 2017.

PAL, L. **Public Policy Analysis: An Introduction**. Toront: Nelson, 1992.

PETERSEN, P.; MUSSOI, E. M.; DAL SOGLIO, F. Institutionalization of the agroecological approach in Brazil: advances and challenges. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 37, n. 1, p. 103-114, 2013.

RHODES, R. Policy network analysis, In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds), **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: University Press. p. 425 - 443, 2008.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.

SABOURIN, E. Erosão, crise e desmonte de políticas para a agricultura familiar e agroecologia na América Latina. In: SEMINARIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS, CONTINUIDADES E RUPTURAS, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA/OPPA, 2018.

SABOURIN, E. et al. (Orgs.). **Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe**. Porto Alegre: Criação Humana; Red PP-AL; FAO, 2017.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. **Análise da construção da política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. Avaliação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica: primeiros resultados In: 54º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), 2016. Disponível em: <<http://icongresso.itarget.com.br/useradm/anais/?clt=ser.6&lng=P>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

SCHMITT, C. et al. La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la agroecología. In: **POLÍTICAS públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe**. Porto Alegre: Criação Humana/Red PP-AL/FAO, 2017. p. 73-122.

SIMEON R. Studying Public Policy. **Canadian journal of political science**, v. 9, n. 4, p. 548-580, 1976.